



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
30 päivänä maaliskuuta 2017¹

Asia C-73/16

Peter Puškár

vastaan

**Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky ja
Kriminálny úrad finančnej správy**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Najvyšší súd Slovenskej republiky (ylin tuomioistuin, Slovakia))

Ennakkoratkaisupyyntö – Henkilötietojen käsittely – Perusoikeuksien suoja –
Oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tarpeellisuus – Veropetosten torjuntaa varten laadittu
henkilötietoja koskeva luettelo – Luettelon hyväksyminen todisteeksi – Vilpittömän yhteistyön
periaate – Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön ja Euroopan
ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön välinen suhde

I Johdanto

1. Tämä ei ole ensimmäinen kerta, kun Slovakian ylimmän tuomioistuimen ja kyseisen jäsenvaltion perustuslakituoimioistuimen erimielisyys johtaa ennakkoratkaisupyyntöön esittämiseen.² Tällä kerralla kiista koskee sitä, voivatko veroviranomaiset ylläpitää luottamuksellista luettelo luonnollisista henkilöistä, jotka toimivat näennäisesti johtotehtävissä tietyissä oikeushenkilöissä. Kiistassa nousee samalla esille tehokkaaseen oikeussuojaan liittyviä kysymyksiä, nimittäin yhtäältä, voiko pakollisen hallinnollisen muutoksenhakukeinon käyttäminen olla edellytys kanteen nostamiselle, ja toisaalta, voidaanko luettelo hylätä todisteena, jota ei voida tutkia, jos sitä on levitetty ilman veroviranomaisten suostumusta. Unionin tuomioistuimen on myös selvennettävä kansalliselle tuomioistuimelle, onko sen noudatettava unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä vai Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jos nämä ovat ristiriitaiset.

¹ Alkuperäinen kieli: saksa.

² Ks. tuomio 8.11.2012, Profitube (C-165/11, EU:C:2012:692, 36–38 kohta) ja tuomio 15.1.2013, Križan ym. (C-416/10, EU:C:2013:8, 38–46 kohta).

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

2. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklassa vahvistettua henkilötietojen suojaa koskevaa perusoikeutta täsmennetään tietosuojadirektiivissä,³ joka kumotaan lähiaikoina yleisellä tietosuojaja-asetuksella.⁴

3. Tietosuojadirektiivin 6 artiklan 1 kohtaan sisältyy tiettyjä henkilötietojen käsittelyä koskevia periaatteita:

”Jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, että

a) henkilötietoja käsitellään asianmukaisesti ja laillisesti,

--

d) henkilötiedot ovat täsmällisiä ja tarvittaessa päivitettyjä; on tehtävä kaikki mahdollinen sen varmistamiseksi, että niihin tarkoituksiin nähden virheelliset tai puutteelliset tiedot, joita varten tiedot kerättiin tai joissa niitä myöhemmin käsitellään, poistetaan tai oikaistaan,

--”

4. Tietosuojadirektiivin 7 artiklassa säädetään, millä edellytyksillä henkilötietojen käsittely on sallittua:

”Jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, että henkilötietoja voidaan käsitellä ainoastaan,

a) jos rekisteröity on yksiselitteisesti antanut suostumuksensa, tai

--

c) jos käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän laillisen veloitteen noudattamiseksi, tai

--

e) jos käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai sellaisen julkisen vallan käyttämiseksi, joka kuuluu rekisterinpitäjälle tai sivulliselle, jolle tiedot luovutetaan, tai

f) jos käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän tai tiedot saavan sivullisen oikeutetun intressin toteuttamiseksi, paitsi milloin tämän intressin syrjäyttävät rekisteröidyn 1 artiklan 1 kohdan perusteella suojaa tarvitsevat intressit ja perusoikeudet ja -vapaudet.”

5. Tietosuojadirektiivin 10 artiklassa edellytetään tiettyjen tietojen toimittamista rekisteröidylle, jos henkilötiedot kerätään suoraan häneltä. Tietosuojadirektiivin 11 artiklaan sisältyy vastaavia säännöksiä sitä varten, että tietoja kerätään muualta kuin rekisteröidyltä. Sen 12 artiklassa säädetään rekisteröidyn oikeudesta saada tietoja henkilötietojensa käsittelystä ja oikeudesta saada sellaiset tiedot oikaistuiksi, poistetuiksi tai suojatuiksi, joiden käsittely ei ole tämän direktiivin mukaista.

3 Yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 24.10.1995 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY (EYVL 1995, L 281, s. 31), sellaisena kuin se on muutettuna 29.9.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1882/2003 (EUVL 2003, L 284, s. 1).

4 Luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta 27.4.2016 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 (EUVL 2016, L 119, s. 1).

6. Poikkeuksista tiettyihin tietosuojadirektiivin säännöksiin säädetään sen 13 artiklan 1 kohdassa seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat toteuttaa lainsäädännöllisiä toimenpiteitä, joilla pyritään rajoittamaan 6 artiklan 1 kohdassa, 10 artiklassa, 11 artiklan 1 kohdassa sekä 12 ja 21 artiklassa säädettyjen oikeuksien ja veloitteiden alaa, jos tällaiset rajoitukset ovat välttämättömiä, jotta varmistettaisiin

--

- d) rikosten tai säännellyn ammattitoiminnan osalta, ammattietiikan rikkomusten torjunta, tutkinta, selvittäminen ja syyteharkinta,
- e) jäsenvaltiolle tai Euroopan unionille tärkeä taloudellinen tai rahoituksellinen etu, myös rahaa, talousarviota ja verotusta koskevissa asioissa,
- f) valvonta-, tarkastus- tai sääntelytehtävä, joka satunnaisestikin liittyy julkisen vallan käyttämiseen c, d ja e alakohdassa tarkoitetuissa tapauksissa,

--”

7. Tietosuojadirektiivin 14 artiklassa säädetään rekisteröidyn oikeudesta vastustaa henkilötietojensa käsittelyä seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on turvattava rekisteröidylle oikeus

- a) ainakin 7 artiklan e ja f alakohdassa tarkoitetuissa tapauksissa millä hetkellä tahansa vastustaa itseään koskevien tietojen käsittelyä tilanteeseensa liittyvien huomattavan tärkeiden ja perusteltujen syiden vuoksi, paitsi milloin kansallisessa lainsäädännössä toisin säädetään. Jos vastustus on perusteltua, rekisterinpitäjä ei enää saa käsitellä kyseisiä tietoja,

--”

8. Tietosuojadirektiivin 22 artiklassa säädetään oikeuskeinoista seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, että kenellä tahansa henkilöllä on mahdollisuus käyttää oikeussuojakeinoja, jos kyseessä olevaan käsittelyyn sovellettavien kansallisten säännösten mukaisesti hänelle kuuluvia oikeuksia loukataan, sanotun kuitenkin rajoittamatta sellaisen hallinnollisen keinon soveltamista, johon voidaan turvautua, muun muassa 28 artiklassa tarkoitetun valvontaviranomaisen avulla ennen asian vireillepanoa oikeudessa.”

9. Tietosuojadirektiivin 28 artiklan 4 kohdassa säädetään oikeudesta esittää valvontaviranomaiselle vaade seuraavaa:

”Kuka tahansa henkilö tai häntä edustava yhdistys voi esittää valvontaviranomaiselle oikeuksiensa ja vapauksiensa suojelua henkilötietojen käsittelyn osalta koskevan vaateen. Rekisteröidylle ilmoitetaan vaateen seurauksista.

Kuka tahansa henkilö voi erityisesti esittää valvontaviranomaiselle vaateen käsittelyn laillisuuden tarkastamisesta sovellettaessa tämän direktiivin 13 artiklan mukaisesti toteutettuja kansallisia toimenpiteitä. Joka tapauksessa henkilölle on ilmoitettava, että tarkastus on suoritettu.”

B Slovakian oikeus

10. Siviiliprosessilain (Občiansky súdny poriadok) 250v §:n 1 ja 3 momentissa, sellaisina kuin niitä sovelletaan pääasiaan, säädetään oikeussuojasta seuraavaa:”1) Luonnollinen tai oikeushenkilö, joka väittää, että hänen lailla suojattuja oikeuksiaan ja etujaan loukataan viranomaisen muulla kuin päätöksellä toteuttamalla lainvastaisella puuttumisella, joka kohdistuu suoraan häneen tai jolla on ollut häneen kohdistuvia vaikutuksia, voi vaatia sitä vastaan oikeussuojaa tuomioistuimessa, jos puuttuminen tai sen vaikutukset jatkuvat tai jos on vaarana, että ne toistuvat.

--

3) Kannetta ei voi nostaa, jollei kantaja ole käyttänyt kaikkia oikeussuojakeinoja, joista säädetään -- erityislain säännöksissä.”

11. Hallinnollisista oikaisuvaatimuksista annetussa laissa nro 9/2010 (zákon č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach) säädetään mahdollisuudesta tehdä oikaisuvaatimus hallinnon toiminnasta tai toimimattomuudesta.

12. Verohallinnosta annetun lain (verosäännöstö) nro 536/2009 (zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok), jäljempänä laki nro 563/2009) 164 §, sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiaan, koskee henkilötietojen käsittelyä, ja siinä säädetään seuraavaa:

”Verohallinnon tarkoituksia varten veroviranomaisilla, verohallituksella ja (valtiovarain)ministeriöllä on oikeus käsitellä verovelvollisten, heidän edustajiensa ja muiden oikeussubjektien henkilötietoja erityislain (95)^[5] [säännösten] mukaisesti; henkilötietoja saadaan luovuttaa vain kunnalle veroviranomaisena, veroviranomaisille ja ministeriölle sekä, siltä osin kuin on kysymys verohallinnosta ja tämän erityislaissa tarkoitettujen tehtävien hoitamisesta, muille henkilöille, tuomioistuimille tai toimielimille, jotka toimivat rikosasiassa. Tietojärjestelmissä (95) voidaan käsitellä luonnollisen henkilön etu- ja sukunimeä, asuinpaikan osoitetta ja kansallista henkilötunnusta, jos hänelle ei ole annettu verotunnistetta rekisteröinnin yhteydessä.”

13. Vero-, maksu- ja tulliasioita käsittelevistä valtionhallinnon toimielimistä annetun lain nro 333/2011 (zákon č. 333/2011 Z. z. o orgánach štátnej správy v oblasti daní, poplatkov a colníctva, jäljempänä laki nro 333/2011) 4 §:n 3 momentin d, e ja o kohdassa säädetään käsiteltävän asian kannalta merkityksellisistä verohallituksen tehtävistä seuraavaa:

”Verohallituksella on seuraavat tehtävät:

--

d) perustaa, kehittää ja hallinnoida verohallinnon tietojärjestelmiä --; alistaa edellä mainittujen tietojärjestelmien perustamiseen ja kehittämiseen liittyvää toimintaa koskevat hankkeet ministeriön käsiteltäväksi;

e) perustaa taloudellisten toimijoiden ja muiden henkilöiden, jotka harjoittavat tullialan lainsäädännön soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa, keskusrekisteri, ylläpitää sitä ja varmistaa, että se on Euroopan komission vastaavien rekisterien mukainen, perustaa verovelvollisten keskusrekisteri ja ylläpitää sitä, ylläpitää ja päivittää tietokantaa; perustaa edellä mainitut rekisterit ja ylläpitää niitä verohallinnon tietojärjestelmien avulla;

--

5 Alaviitteessä 95 viitataan henkilötietojen suojaamisesta annettuun lakiin nro 428/2002 (zákon č. 428/2002 Z. z. o ochrane osobných údajov v znení neskorších predpisov), sellaisena kuin se on muutettuna.

o) tiedottaa henkilöille heidän veroja ja maksuja koskevista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan sekä heidän erityislain säännöksissä tarkoitetuista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan – –”

14. Lain nro 333/2011 5 §:n 3 momentin b kohdassa säädetään rikkomuksia koskevien tietojen käsittelystä seuraavaa:

”Verohallinnon rikososasto käyttää verohallinnon tietojärjestelmiä, joissa kerätään, käsitellään, säilytetään, siirretään, käytetään, suojataan ja poistetaan tietoja ja henkilötietoja henkilöistä, jotka ovat rikkoneet vero- tai tullilainsäädäntöä tai joiden voidaan perustellusti epäillä rikkovan vero- tai tullilainsäädäntöä tai jotka ovat verohallinnon toimivaltaan kuuluvalla alalla häirinneet tai joiden voidaan perustellusti epäillä häiritsevän yleistä järjestystä, sekä muita tietoja tällaisista vero- tai tullilainsäädännön rikkomisista tai tällaisesta yleisen järjestyksen häiritsemisestä; näitä tietoja ja henkilötietoja toimitetaan verohallitukselle, verotoimistoille tai tullitoimipaikoille ja näille annetaan pääsy niihin, siltä osin kuin se on tarpeen niiden tehtävien hoitamiseksi.”

III Tosiseikat

15. Puškár vaati 19.11.2014 nostamassaan kanteessa, että Najvyšší súd Slovenskej republikyn (ylin tuomioistuin, Slovakia) on annettava tuomio, jossa se kieltää verohallitusta ja kaikkia tämän alaisia veroviranomaisia sekä verohallinnon rikososastoa sisällyttämästä kantajan nimeä luetteloon, jossa on (kantajan mukaan 1 227) luonnollista henkilöä, jotka viranomaisten mukaan ovat ”biele kone” (”bulvaaneja”; puhemielessä tällä tarkoitetaan yleisesti näennäisesti johtajina toimivia henkilöitä). Luettelossa yhtä luonnollista henkilöä kohti on yleensä yksi tai useampi oikeushenkilö (joita kantajan mukaan on yhteensä 3 369), jossa tai joissa näin nimetyn henkilön väitetään toimineen, ja siinä mainitaan luonnollisen henkilön henkilötunnus, sen verovelvollisen verotunnus, jossa henkilö toimii, ja henkilön toimikauden kesto. Kantaja vaati samalla, että edellä mainittujen viranomaisten on poistettava hänen nimensä edellä mainitusta tai vastaavasta luettelosta ja verohallinnon tietojärjestelmistä.

16. Verohallinnon rikososasto on vahvistanut ”biele kone” -luettelon olemassaolon mutta todennut, että luettelon on laatinut verohallitus.

17. Kantajan mielestä verohallituksen ja verohallinnon rikososaston toiminta on lainvastaista erityisesti sen vuoksi, että hänen merkitsemisensä edellä mainittuun luetteloon loukkaa hänen henkilöoikeuksiaan ja erityisesti oikeutta kunnian, arvokkuuden ja maineen suojaan.

18. Najvyšší súd hylkäsi tämän kanteen ja erillisissä oikeudenkäynneissä kahden muun luetteloon merkityn henkilön kanteet perusteettomina sekä menettelyllisillä että aineellisoikeudellisilla perusteilla.

19. Kantajan ja muiden edellä mainittujen henkilöiden tekemän perustuslainvastaisuutta koskevan valituksen perusteella Ústavný súd (Slovakian perustuslakituomioistuin) katsoi, että Najvyšší súd on juuri edellä mainituissa tuomioissaan loukannut kantajien perusoikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

20. Ennakkoratkaisupyynnön mukaan perustuslakituomioistuin myös katsoi yhdessä tapauksessa, että sen lisäksi, että oli loukattu oikeutta yksityiselämään, oli loukattu myös henkilön perusoikeutta saada suojaa henkilötietojen luvattomalta keräämiseltä ja muulta väärinkäytöltä. Näillä oikeusperusteilla se kumosi kaikki edellä mainitut Najvyšší súdin tuomiot ja palautti asiat sille, jotta tämä käsitelisi ne uudelleen ja tekisi asiakysymyksistä uudet päätökset. Samalla se korosti, että henkilötietojen suoja koskeva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö sitoo Najvyšší súdia.

21. Perustuslakituomioistuimen muissa tuomioissa Najvyšší súdia arvosteltiin erittäin muodollisesta lähestymistavasta, jota oli pääasian olosuhteissa sovellettu tulkittaessa oikeussäätöä, jonka mukaan viranomaisen perusteettomasta puuttumisesta ei voi nostaa kannetta. Siinä ei sen mukaan otettu huomioon perustuslaillista ulottuvuutta, joka liittyy oikeussuojan saamista koskevaan perusoikeuteen. Tällä mahdollistetaan kanteen nostaminen perusoikeuksiin ja -vapauksiin vaikuttavien viranomaisten päätösten ja käytäntöjen tutkimiseksi tuomioistuimessa. Perustuslakituomioistuin sitä vastoin ei ottanut huomioon unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, joka koskee unionin oikeuden soveltamista henkilötietojen suojaamiseen.

22. Ennakkoratkaisupyynnön mukaan perustuslakituomioistuin on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön johdosta viime vuosina hylännyt kannan, jonka mukaan hallinnollisista oikaisuvaatimuksista annetussa laissa tarkoitettua oikaisuvaatimusta voidaan aina pitää tehokkaana oikeussuojakeinona viranomaisten lainvastaista puuttumista tai toimimattomuutta vastaan. Perustuslakituomioistuimen linjaus, jonka mukaan Najvyšší súdin on tässä tapauksessa yksiselitteisesti noudatettava edellä mainittua Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä, on Slovakian lainsäädännön mukaan sitova asiakysymystä koskevaa oikeudenkäyntiä jatkettaessa, ilman että huomioon otettaisiin samassa määrin unionin oikeuden ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön vaikutuksia.

IV Ennakkoratkaisupyyntö

23. Najvyšší súd esittää näin ollen unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Onko Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäinen kohta, jonka perusteella jokaisella, jonka oikeuksia – siis myös tietosuojadirektiivin 1 artiklan 1 kohdassa ja sitä seuraavissa säännöksissä vahvistettua oikeutta yksityisyyteen henkilötietojen käsittelyssä – on loukattu, on oltava edellä mainitussa perusoikeuskirjan artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa, esteenä kansalliselle säännökselle, jossa henkilön mahdollisuudelle käyttää tehokkaita oikeussuojakeinoja tuomioistuimessa – kuten mahdollisuudelle nostaa kanne hallinnollisessa tuomioistuimessa – asetetaan edellytys, että kantajan on oikeuksiensa ja vapauksiensa suojaamiseksi ennen kanteen nostamista käytettävä kaikki oikeussuojakeinot, joista säädetään hallinnollisista oikaisuvaatimuksista annetun Slovakian lain kaltaisen erityislain säännöksissä?
- 2) Jos väitetään, että on loukattu oikeutta henkilötietojen suojaan, joka on Euroopan unionissa toteutettu pääasiallisesti tietosuojadirektiivillä ja erityisesti
- jäsenvaltioiden velvollisuudella turvata oikeus yksityisyyteen henkilötietojen käsittelyssä (1 artiklan 1 kohta) sekä
 - jäsenvaltioiden toimivallalla säätää henkilötietojen käsittelystä, jos käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi (7 artiklan e alakohta) tai jos käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän tai tiedot saavan sivullisen oikeutetun intressin toteuttamiseksi,
 - ja kun otetaan lisäksi huomioon jäsenvaltioiden poikkeukselliset valtuudet [rajoittaa oikeuksien ja velvoitteiden alaa] (13 artiklan 1 kohdan e ja f alakohta), jos tällaiset rajoitukset ovat välttämättömiä, jotta varmistettaisiin jäsenvaltiolle tai Euroopan unionille tärkeä taloudellinen tai rahoituksellinen etu, myös rahaa, talousarviota ja verotusta koskevissa asioissa,

voidaanko Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa vahvistettua oikeutta yksityis- ja perhe-elämän, kodin sekä viestien kunnioittamiseen ja 8 artiklassa vahvistettua oikeutta henkilötietojen suojaan tulkita siten, ettei jäsenvaltio voi ilman rekisteröidyn suostumusta koota verohallinnon tarpeisiin luetteloja henkilötiedoista, toisin sanoen siten, että henkilötietojen hankkimiseen viranomaisen käyttöön veropetosten torjumiseksi liittyy itsessään riskejä?

- 3) Voidaanko jäsenvaltion veroviranomaisen laatimaa luettelo, joka sisältää [kantajan] henkilötiedot ja jonka luottamuksellisuus taataan tietosuojadirektiivin 17 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuilla asianmukaisilla teknisillä ja organisatorisilla toimenpiteillä henkilötietojen suojaamiseksi luvattomalta luovuttamiselta tai tietojen antamiselta ja jonka [kantaja] on hankkinut itselleen ilman jäsenvaltion kyseisen veroviranomaisen lainmukaista suostumusta, pitää lainvastaisena todisteena, jonka esittäminen kansallisen tuomioistuimen on kiellettävä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan toisessa kohdassa ilmaistun oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan unionin oikeuden periaatteen nojalla?
- 4) Onko kansallisen tuomioistuimen menettelytapa, jonka mukaan silloin kun tietyssä tapauksessa on olemassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä, joka poikkeaa Euroopan unionin tuomioistuimen antamasta vastauksesta, etusija annetaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 3 kohdassa ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 267 artiklassa vahvistetun lojaalin yhteistyön periaatteen perusteella Euroopan unionin tuomioistuimen oikeudelliselle näkemykselle, edellä mainitun (erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjan edellä mainitussa 47 artiklassa vahvistetun) tehokkaita oikeussuojakeinoja ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan oikeuden mukainen?”

24. Puškár, Slovakian tasavalta, Tšekin tasavalta, Espanjan kuningaskunta, Ranskan tasavalta, Italia, Puola ja Euroopan komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia. Puškár, Slovakia, Espanja ja komissio osallistuivat 16.2.2017 pidettyyn istuntoon.

V Oikeudellinen arviointi

25. Najvyšší súdin ensimmäinen ja kolmas kysymys koskevat oikeussuojamenettelyä. Niitä on sen vuoksi tarkasteltava peräkkäin (jäljempänä B ja C jakso), toisin sanoen ennen aineellisoikeudellista toista kysymystä, joka koskee riidanalaisen luettelon yhteensopivuutta henkilötietojen suojan kanssa (jäljempänä D jakso). Lopuksi tarkastellaan neljättä kysymystä, jonka kohteena on unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mahdolliset ristiriidat (jäljempänä E jakso). Aluksi on kuitenkin selvennettävä, missä määrin unionin tietosuojalainsäädäntöä voidaan soveltaa riidanalaiseen luetteloon (jäljempänä A jakso).

A Unionin tietosuojalainsäädännön sovellettavuus

26. Erityisesti Espanja katsoo, ettei unionin tietosuojalainsäädäntöä voida soveltaa pääasiassa.

27. Tältä osin on erotettava tietosuojadirektiivi ja perusoikeuskirjan 8 artikla.

28. Tietosuojadirektiivin soveltamisalaa rajataan etenkin sen 3 artiklan 2 kohdassa. Sen mukaan direktiiviä ei sovelleta muun muassa henkilötietojen käsittelyyn rikosoikeuden alalla. Tämän on myös pädeittävä sikäli kuin riidanalaista luetteloa käytetään rikosoikeudellisiin tarkoituksiin.⁶ Tietosuojadirektiiviä voidaan sitä vastoin lähtökohtaisesti soveltaa verojen kantamiseen ja luettelon käyttämiseen tässä yhteydessä.⁷ Osoituksena tästä on myös tietosuojadirektiivin 13 artiklan 1 kohdan e alakohta, jossa sallitaan nimenomaisesti tietosuojan rajoittaminen verotusta koskeissa asioissa.

29. Tietosuojadirektiivin 3 artiklan 2 kohta ei sitä vastoin vaikuta perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaisen tietosuojaa koskevan perusoikeuden soveltamisalaan. Tämä ilmenee etenkin perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdasta. Sen mukaan unionin oikeusjärjestyksessä taattuja perusoikeuksia voidaan soveltaa kaikkiin unionin oikeudessa säänneltyihin tilanteisiin.⁸ Kuten erityisesti jo tuomiossa Åkerberg Fransson todettiin, perusoikeuskirjaa voidaan näin ollen soveltaa myös seuraamuksiin verolainsäädännön alalla, sikäli kuin kyse on unionin oikeuden verotussäännöksistä.⁹ Tässä yhteydessä voidaan ajatella etenkin liikevaihto- ja valmisteveroja. Myös tietyt välitöntä verotusta koskevat kysymykset kuuluvat kuitenkin unionin oikeuden alaan, esimerkiksi erillisten yhdenmukaistamistoimien soveltamisalalla¹⁰ tai jos niillä rajoitetaan perusoikeuksia.¹¹ Yksittäistapauksessa kansallisen tuomioistuimen on siksi usein tutkittava, voidaanko perusoikeuskirjaa soveltaa. Jos unionin oikeutta ja perusoikeuskirjaa ei voida soveltaa, vastaavia vaatimuksia seuraa lisäksi usein Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklasta.

30. Käsiteltävän asian kannalta tästä seuraa, että luettelon käyttö veronkannossa kuuluu tietosuojadirektiivin ja perusoikeuskirjan piiriin, kun taas rikosoikeuden alalla voidaan soveltaa ainoastaan perusoikeuskirjaa, sikäli kuin kyse on unionin oikeudessa määritetyistä kysymyksistä.

B Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys – pakollinen hallinnollinen muutoksenhakukeino

31. Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys koskee oikeussuojan edellytyksiä henkilötietoihin liittyvien oikeuksien käytön yhteydessä. Najvyšší súd tiedustele, onko perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisessä kohdassa vahvistetun tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden mukaista asettaa kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytykseksi, että kantaja on aiemmin käyttänyt hallinnollista muutoksenhakukeinoa.

32. Tämän kysymyksen taustalla on ilmeisesti se, että Slovakian perustuslakituomioistuin on kyseenalaistanut tämän kanteen edellytyksen.

33. Unionin tuomioistuin vastaa yleensä tällaisiin kysymyksiin viittaamalla jäsenvaltioiden menettelylliseen itsemääräämisoikeuteen, jota käytettäessä on noudatettava vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteita.¹² Menettelyllinen itsemääräämisoikeus on kuitenkin vain siinä tapauksessa, ettei unionin oikeudessa ole annettu säännöksiä asiasta. Tietosuojadirektiivissä on tosiasiallisesti säännöksiä, joissa ainakin sivutaan tätä kysymystä. Siitä huolimatta, että perusoikeuskirjan 8 artiklasta johtuvien oikeuksien noudattaminen on mahdollista varmistaa erikseen,¹³ on tarkasteltava aluksi direktiivin säännöksiä (jäljempänä osio 2) ennen kuin käsitellään tehokkuusperiaatteen suhdetta tehokasta

6 Ks. tuomio 6.11.2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, 43 kohta) ja tuomio 16.12.2008, Satakunnan Markkinapörssi ja Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727, 41 kohta).

7 Ks. tuomio 16.12.2008, Huber (C-524/06, EU:C:2008:724, 45 kohta).

8 Tuomio 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, 19 kohta) ja tuomio 17.12.2015, WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:832, 66 kohta).

9 Tuomio 26.2.2013 (C-617/10, EU:C:2013:105, 27 kohta).

10 Ks. esim. tuomio 22.10.2013, Sabou (C-276/12, EU:C:2013:678, 23 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

11 Tuomio 11.6.2015, Berlington Hungary ym. (C-98/14, EU:C:2015:386, 74 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

12 Ks. esim. tuomio 8.5.2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

13 Ks. edellä 29 kohta.

oikeussuojaa koskevaan oikeuteen (jäljempänä osio 3). Sen jälkeen voidaan määrittää näiden säännösten seuraukset pakolliselle hallinnolliselle muutoksenhakukeinolle (jäljempänä osio 4). Ensin on kuitenkin paikallaan esittää joitain huomautuksia tämän kysymyksen tutkittavaksi ottamisesta (jäljempänä osio 1).

1. Ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen tutkittavaksi ottaminen

34. Erityisesti Puškár katsoo, ettei ensimmäistä ennakkoratkaisukysymystä voida ottaa tutkittavaksi. Hän väittää käyttäneensä eri oikeussuojakeinoja, jotka kaikki jäivät tuloksettomiksi. Tästä syystä kysymys on hypoteettinen.

35. Kuten Puškár kuitenkin itsekin myöntää, olettamana on, että kansallisen tuomioistuimen niiden oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen perusteella, joiden määrittämisestä se vastaa ja joiden paikkansapitävyyden selvittäminen ei ole unionin tuomioistuimen tehtävä, esittämällä unionin oikeuden tulkintaan liittyvillä kysymyksillä on merkitystä asian ratkaisun kannalta. Unionin tuomioistuin voi jättää tutkimatta kansallisen tuomioistuimen esittämän pyynnön ainoastaan, jos on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin.¹⁴

36. Ennakkoratkaisupyynnössä ei valitettavasti täsmennetä, mitä hallinnollisia muutoksenhakukeinoja Puškár on käyttänyt. Siinä kuitenkin esitetään, että Najvyšší súd ja perustuslakituomioistuin ovat eri mieltä hallinnollisten muutoksenhakukeinojen käyttämisen tarpeellisuudesta ja niiden seurauksista kanteen tutkittavaksi ottamiselle. Tämä kysymys ei siten ole ilmeisen hypoteettinen, vaan siihen on vastattava.

2. Tietosuojadirektiivin säännökset

37. Tietosuojadirektiivissä käsitellään oikeussuojakeinoja sen 22 ja 28 artiklassa. Sen 22 artiklassa säädetään, että kenellä tahansa henkilöllä on mahdollisuus käyttää oikeussuojakeinoa, jos kyseessä olevaan käsittelyyn sovellettavien kansallisten säännösten mukaisesti hänelle kuuluvia oikeuksia loukataan, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 28 artiklan 4 kohdan mukaisen keinon soveltamista.

38. Tietosuojadirektiivin 28 artiklan 4 kohdan mukaan kuka tahansa henkilö voi esittää valvontaviranomaiselle oikeuksiensa ja vapauksiensa suojelua henkilötietojen käsittelyn osalta koskevan vaateen. Kuka tahansa henkilö voi erityisesti esittää valvontaviranomaiselle vaateen käsittelyn laillisuuden tarkastamisesta.

39. Tietosuojadirektiivin 22 artiklaa ja 28 artiklan 4 kohtaa voitaisiin ensi näkemältä pitää säännöksinä, jotka koskevat rekisteröidyn nostaman kanteen ja käyttämän hallinnollisen muutoksenhakukeinon välistä suhdetta tietosuojaoikeuden käyttämisen alalla.

¹⁴ Ks. esim. tuomio 17.7.2014, YS ym. (C-141/12 ja C-372/12, EU:C:2014:2081, 63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

40. Lähemmässä tarkastelussa kuitenkin selviää, ettei ainakaan tietosuojadirektiivin 28 artiklan 4 kohdassa mainittu keino ole tämän ennakkoratkaisumenettelyn kohteena. Tietosuojadirektiivin mukaista vaadetta käsittelee siinä säädetty riippumaton valvontaviranomainen.¹⁵ Hallinnollinen muutoksenhakukeino, joka on Slovakian lainsäädännön mukaan kanteen nostamisen edellytys, osoitetaan sitä vastoin toimivaltaisille hallintoviranomaisille.

41. Yleisen tietosuojasetuksen, jota ei vielä voida soveltaa ajallisesti, 79 artiklaan sisältyvä laajemmin muotoiltu säännös kuitenkin havainnollistaa, millainen tietosuojalainsäädännön mukaisen kanneoikeuden suhteen muihin oikeussuojakeinoihin on tarkoitus olla. Kyseisen säännöksen mukaan jokaisella rekisteröidyllä on oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, sanotun kuitenkaan rajoittamatta käytettävissä olevien hallinnollisten muutoksenhakukeinojen tai muiden kuin oikeudellisten oikeussuojakeinojen käyttöä, mukaan lukien oikeus tehdä valitus valvontaviranomaiselle.

42. Ainakin tulevaisuudessa (tuomioistuinteitse käytettävä) oikeussuojakeino myönnetään siten rajoittamatta kaikkien muiden muutoksenhaku- tai oikeussuojakeinojen käyttöä. Tämä tarkoittaa, ettei kanneoikeus vaikuta muihin muutoksenhaku- ja oikeussuojakeinoihin.

43. Ratkaisematta on kuitenkin vielä se, voidaanko kanteen nostamisen pakolliseksi edellytykseksi asettaa jonkin toisen muutoksenhaku- tai oikeussuojakeinon käyttäminen. Yleisen tietosuojasetuksen 79 artiklasta voidaan tältä osin päätellä vain, että oikeussuojakeinon on oltava tehokas. Velvoite käyttää ennen kanteen nostamista jotain toista muutoksenhaku- tai oikeussuojakeinoa, on siten kielletty, jos oikeussuojakeino ei ole tämän edellytyksen vuoksi tehokas.

44. Tietosuojadirektiivin 22 artikla koskee tosin ainoastaan yhtä tiettyä oikeussuojakeinoa, eikä siinä myöskään edellytetä nimenomaisesti oikeussuojakeinon tehokkuutta, mutta ainakin tehokkuuden tunnusmerkistö on itsestään selvä.¹⁶ Se, ettei oikeuden yhteen oikeussuojakeinoon ole tarkoitus asettaa muita muutoksenhaku- ja oikeussuojakeinoja kyseenalaisiksi, on todennäköistä siksikin, ettei 22 artiklassa säädetä tästä.

45. Myös pääasiassa sovellettavasta tietosuojadirektiivin mukaisesta kanneoikeudesta seuraa näin ollen, että oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn käyttämistä voidaan edellyttää vain, jos se ei vaikuta oikeussuojakeinon tehokkuuteen. Tämä on sama rajoitus kuin se, jonka tehokkuusperiaate asettaa kansalliselle menettelylliselle itsemääräämisoikeudelle.

3. Tehokkuusperiaate ja oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin

46. Jäsenvaltioiden menettelyllisen itsemääräämisoikeuden periaatteen mukaan kunkin jäsenvaltion asiana on sisäisessä oikeusjärjestyksessään antaa menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla pyritään turvaamaan yksityisillä unionin oikeuden perusteella olevat oikeudet, jos unioni ei ole antanut asiaa koskevia säännöksiä.

¹⁵ Ks. tuomio 9.3.2010, komissio v. Saksa (C-518/07, EU:C:2010:125, 17 kohta ja sitä seuraavat kohdat); tuomio 16.10.2012, komissio v. Itävalta (C-614/10, EU:C:2012:631, 36 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja tuomio 6.10.2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, 38 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

¹⁶ Ks. esim. tuomio 9.7.1985, Bozzetti (179/84, EU:C:1985:306, 17 kohta); tuomio 15.4.2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, 45 kohta); tuomio 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, 47 kohta) ja tuomio 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, 65 kohta).

47. Tätä itsemääräämisoikeutta rajoitetaan perinteisesti vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteilla. Käsiteltävän asian kannalta merkityksellinen on pelkästään tehokkuusperiaate. Sen mukaan kansalliset menettelysäännöt eivät saa olla sellaisia, että unionin oikeusjärjestyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa.¹⁷

48. Unionin tuomioistuin on toistuvasti todennut, että kaikkia sellaisia tapauksia, joissa on kyse siitä, tekeekö kansallinen menettelysääntö unionin oikeuden soveltamisen mahdolltomaksi tai suhteettoman vaikeaksi, on tarkasteltava siten, että huomioon otetaan tämän säännön merkitys koko menettelyssä, sen kulku sekä sen erityispiirteet eri kansallisissa elimissä. Tältä kannalta katsoen on tarvittaessa otettava huomioon puolustautumisoikeuksien suojaaminen, oikeusvarmuuden periaate sekä menettelyn moitteeton kulku.¹⁸

49. Viime aikoina tehokkuusperiaate on kuitenkin yhdistetty myös yhä useammin perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisessä kohdassa vahvistettuun oikeuteen tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin.¹⁹ Viime kuukausina annettiin jopa kaksi asiaa koskevaa tuomiota, jotka eivät perustuneet enää tehokkuusperiaatteeseen vaan yksinomaan perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäiseen kohtaan.²⁰

50. Perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäiseen kohtaan vetoaminen jäsentää asianomaisen toimenpiteen tarvittavan tutkimisen, koska se nostaa väistämättä esille 52 artiklan 1 kohdassa perusoikeuksille asetetut rajoitukset.²¹ Viimeksi mainitun määräyksen mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien käyttäminen voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Näiden oikeuksien käyttäminen voidaan lisäksi rajoittaa vain, jos nämä rajoitukset suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. Suhteellisuusperiaate on lisäksi myös osa tehokkuusperiaatetta. Siinä rajoitus ilmaistaan siten, etteivät toimenpiteet saa vaikeuttaa oikeuksien käyttämistä *kohtuuttomasti*.

51. Perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäinen kohta ja tehokkuusperiaate ilmentävät siten viime kädessä samaa oikeusperiaatetta, ja niitä voidaan tutkia yhdessä soveltaen perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen kohdan ja 52 artiklan 1 kohdan arviointiperusteita.

4. Pakollisen oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn yhteensopivuus tehokkaiden oikeussuojakeinojen kanssa

52. Siten on tutkittava, onko velvollisuus käyttää hallinnollista muutoksenhakukeinoa ennen kanteen nostamista yhteensopiva perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen kohdan ja tehokkuusperiaatteen kanssa.

17 Ks. esim. tuomio 16.12.1976, Rewe v. Landwirtschaftskammer Saarland (33/76, EU:C:1976:188, 5 kohta); tuomio 9.11.1983, Amministrazione delle finanze dello Stato v. San Giorgio (199/82, EU:C:1983:318, 12 kohta); tuomio 14.12.1995, Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, 12 kohta); tuomio 7.1.2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, 67 kohta); tuomio 20.10.2016, Danqua (C-429/15, EU:C:2016:789, 29 kohta) ja tuomio 21.12.2016, TDC (C-327/15, EU:C:2016:974).

18 Tuomio 14.12.1995, Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, 14 kohta); tuomio 10.4.2003, Steffensen (C-276/01, EU:C:2003:228, 66 kohta) ja tuomio 20.10.2016, Danqua (C-429/15, EU:C:2016:789, 42 kohta).

19 Ks. esim. tuomio 22.12.2010, DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, 28 ja 31 kohta); tuomio 11.4.2013, Edwards ja Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, 33 kohta); tuomio 6.10.2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, 52 kohta); tuomio 13.10.2016, Polkomtel (C-231/15, EU:C:2016:769, 23 ja 24 kohta) sekä ratkaisuehdotukseni Mellor (C-75/08, EU:C:2009:32, 28 kohta), Alassini (C-317/08–C-320/08, EU:C:2009:720, 42 kohta) ja Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:491, 99 kohta).

20 Tuomio 15.9.2016, Star Storage ym. (C-439/14 ja C-488/14, EU:C:2016:688, 46 kohta) ja tuomio 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, 65 kohta).

21 Tätä havainnollistavat tuomio 4.6.2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, 51 kohta); tuomio 17.9.2014, Liivimaa Lihaveis (C-562/12, EU:C:2014:2229, 67 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja tuomio 15.9.2016, Star Storage ym. (C-439/14 ja C-488/14, EU:C:2016:688, 49 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

53. Tällainen menettelysääntö ainakin viivästyttää oikeussuojakeinon käyttämistä. Se voi myös aiheuttaa lisäkustannuksia. Hallintoviranomaiset voivat periä muutoksenhausta maksuja. Voi myös olla järkevää tai jopa välttämätöntä käyttää apuna asianajajaa tai esittää lausuntoja.

54. Velvollisuus käyttää hallinnollista muutoksenhakukeinoja ennen kanteen nostamista vaikuttaa siten oikeuteen tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin.

55. Tällainen menettelysääntö voi kuitenkin olla perusteltu perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan nojalla.

56. Ennakkoratkaisupyynnön mukaan tästä menettelysäännöstä säädetään Slovakian lainsäädännössä. Ei ole todennäköistä, että menettelysääntö vaikuttaisi tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan oikeuden keskeiseen sisältöön, koska sillä ei rajoiteta niiden henkilöiden joukkoa, jotka voivat lähtökohtaisesti käyttää oikeussuojakeinoja.²² Heidän on vain käytävä läpi yksi menettelyn lisävaihe.

57. Ratkaisevaa on siten pakollisen hallinnollisen muutoksenhakukeinon oikeasuhteisuus.

58. Suhteellisuusperiaate edellyttää, että toimenpide on ”sillä tavoiteltavaan päämäärään soveltuva, tarpeellinen ja oikeasuhteinen”^{23, 24}. Kuten perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa korostetaan, tämän päämäärän on oltava unionin tunnustama ja yleisen edun mukainen tai vastattava tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

59. Najvyšší súdin mukaan hallinnollisen muutoksenhakukeinon käyttäminen enteilee tehokkuushyötyä, sillä se antaa hallinnolle mahdollisuuden oikaista väitetty lainvastainen puuttuminen ja hallinto säästyy näin ei-toivotulta oikeudenkäynniltä. Tässä oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä täsmennetään lisäksi asianosaisten välinen kiistakysymys, mikä helpottaa riita-asian myöhempää käsittelyä tuomioistuimissa. Täydentävästi on todettava, että hallinnollinen muutoksenhakukeino suojaa tuomioistuimia tarpeettomilta oikeudenkäynneiltä ja voi myös edistää oikeusrauhaa siten, että asianomainen hyväksyy puuttumisen esimerkiksi vakuuttavien perustelujen perusteella eikä oikeudenkäyntiä panna lainkaan vireille. Hallinnollinen muutoksenhakukeino on lisäksi yleensä kaikkien osapuolten kannalta huomattavasti edullisempi kuin tuomioistuimessa käytettävä oikeussuojakeino.

22 Ks. tuomio 6.10.2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, 95 kohta) ja tuomio 4.5.2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, 161 kohta).

23 Tästä sanamuodosta ks. ratkaisuehdotukseni G4S Secure Solutions (C-157/15, EU:C:2016:382, 98 kohta), joka perustuu Ranskan Conseil constitutionnelin 22.12.2015 tekemään päätökseen nro 2015-527 QPC (FR:CC:2015:2015.527.QPC, 4 ja 12 kohta) ja 19.2.2016 tekemään päätökseen nro 2016-536 QPC (FR:CC:2016:2016.536.QPC, 3 ja 10 kohta); vastaavasti Ranskan Conseil d'État'n 26.10.2011 antama tuomio nro 317827 (FR:CEASS:2011:317827.20111026); ks. myös Saksan Bundesverfassungsgericht, *BVerfGE* 120, 274, 318 ja 319. (DE:BVerfG:2008:rs20080227.1bvr037007, 218 kohta).

24 Ks. esim. tuomio 4.5.2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

60. Tämä päämäärä tunnustetaan unionin oikeudessa, kuten osoittavat vastaavat oikeudenkäyntiä edeltävät menettelyt esimerkiksi virkamieslainsäädännössä²⁵ tai asiakirjojen tutustuttavaksi saamista koskevan oikeuden yhteydessä.²⁶ Tätä tarkoitusta palvelevat myös muutoksenhakuelimet, joita on perustettu esimerkiksi Euroopan unionin teollisoikeuksien virastossa (EUIPO)²⁷ tai Euroopan kemikaalivirastossa.²⁸ Etenkin myös kantelun tekeminen Euroopan oikeusasiamiehelle edellyttää hallinnollista muutoksenhakua.²⁹

61. Haluaisin vielä lisätä, että tämä päämäärä tunnustetaan myös Saksan oikeusjärjestyksessä. Saksan hallintomenettelyssä kanteen nostamisen edellytyksenä on yleensä hallintotuomioistuimista annetun asetuksen (Verwaltungsgerichtsordnung) 68 §:n mukainen hallinnollinen muutoksenhaku. Tämän edellytyksen hyötyä ei pääosin³⁰ kiistetä. Tuomioistuimet ovat pikemminkin jo joutuneet ratkaisemaan, onko hallinnollisen muutoksenhakukeinon osittainen käyttäminen yhteensopivaa ylemmänasteisen oikeuden kanssa.³¹

62. Pakollinen oikeudenkäyntiä edeltävä menettely soveltuu kiistatta edellä 59 kohdassa mainittujen päämäärien saavuttamiseen. Saatavilla ei myöskään ole lievempää keinoa, jolla nämä päämäärät voitaisiin saavuttaa yhtä hyvin.

63. Näin ollen ratkaistavaksi jää kysymys siitä, onko pakollinen hallinnollinen muutoksenhakukeino oikeasuhteinen ja soveltuva sillä tavoiteltuun päämäärään nähden. Siihen vastaaminen määräytyy hallinnollisen muutoksenhakukeinon konkreettisen muodon perusteella. Sitä voivat arvioida tyhjentävästi ainoastaan kansalliset tuomioistuimet.

64. Tämä pätee etenkin yhteen Puškárin esille tuomaan seikkaan, nimittäin väitettyyn epävarmuuteen siitä, alkaako kanteen nostamiselle asetettu määräaika jo ennen kuin hallinnollisesta muutoksenhakukeinosta on annettu ratkaisu. Jos kansalliset tuomioistuimet toteavat, että merkityksellisenä ajankohtana tällainen epävarmuus oli todellakin olemassa, kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytykseksi voitaisiin tuskin kohtuudella asettaa hallinnollisen muutoksenhakukeinon käyttämistä.

65. Unionin tuomioistuin on lisäksi kuluttajalainsäädännön alalla todennut, että oikeudenkäyntiä edeltävä pakollinen sovittelumenettely oli sallittu, koska se muun muassa ei viivästyttänyt merkittävästi kanteen nostamista tuomioistuimessa ja aiheutti kuluttajille ainoastaan hyvin vähäisiä tai ei lainkaan kustannuksia.³²

66. Nämä molemmat näkökohdat ovat merkityksellisiä myös pakollisen hallinnollisen muutoksenhakukeinon arvioinnissa. Muutoksenhakijalle aiheutuvat merkittävät viivästykset tai kohtuuttomat kustannukset asettaisivat tämän menettelysäännön asianmukaisuuden varmasti kyseenalaiseksi.

25 Ks. virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen 90 ja 91 artikla.

26 Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001 (EYVL 2001, L 145, s. 43) 8 artikla.

27 Yhteisön tavaramerkistä 26.2.2009 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 207/2009 (EUVL 2009, L 78, s. 226) 58 artikla ja sitä seuraavat artiklat.

28 Kemikaalien rekisteröinnistä, arvioinnista, lupamenettelyistä ja rajoituksista (REACH), Euroopan kemikaaliviraston perustamisesta, direktiivin 1999/45/EY muuttamisesta sekä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 793/93, komission asetuksen (EY) N:o 1488/94, neuvoston direktiivin 76/769/ETY ja komission direktiivien 91/155/ETY, 93/67/ETY, 93/105/EY ja 2000/21/EY kumoamisesta 18.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1907/2006 (REACH) (EUVL 2006, L 396, s. 1) 89 artikla ja sitä seuraavat artiklat.

29 Oikeusasiamiehen ohjesäännöstä ja hänen tehtäviensä hoitamista koskevista yleisistä ehdoista 9.3.1994 tehdyn Euroopan parlamentin päätöksen (EYVL 1994, L 113, s. 15) 2 artiklan 4 kohdan toinen virke.

30 Ks. kuitenkin Bundesverfassungsgerichtin 28.10.1975 antama määräys (2 BvR 883/73, 379/74, 497/74, 526/74, *Neue Juristische Wochenschrift* 1976, 34 (36 ja sitä seuraavat numerot)).

31 Bundesverfassungsgerichtin 9.5.1973 antama määräys (2 BvL 43 ja 44/71, *Neue Juristische Wochenschrift* 1973, 1683) ja Bayrischer Verfassungsgerichtshofin 15.11.2006 tekemä päätös R. R. ja K. N. (6-VII-05 ja 12-VII-05, *VerfGHE* 59, 219) ja 23.10.2008 tekemä päätös A. D.-G. (10-VII-07, *VerfGHE* 61, 248).

32 Tuomio 18.3.2010, Alassini ym. (C-317/08–C-320/08, EU:C:2010:146, 55 ja 57 kohta).

67. Kun tarkastellaan viivästyksiä, jo perusoikeuskirjan 47 artiklan toisessa kohdassa annetaan jokaiselle oikeus oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa. Tämä oikeus koskee tosin oikeudenkäyntiä, mutta sitä ei luonnollisestikaan voida heikentää myöskään kanteen nostamiselle asetettavalla edellytyksellä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien sisällyttää vastaavasti pakollisten hallinnollisten muutoksenhakukeinojen keston tutkiessaan oikeudenkäyntimenettelyn kestoja.³³ Ja vaikka katsottaisiin, ettei perusoikeuskirjan 47 artiklan toista kohtaa voida soveltaa, vastaavia vaatimuksia seuraa unionin oikeuden yleisestä periaatteesta.³⁴

68. Kustannusten osalta perusoikeuskirjan 47 artiklan kolmannessa kohdassa edellytetään tosin ainoastaan maksutonta oikeusapua, jos tällainen apu on tarpeen, jotta asianomainen voisi tehokkaasti käyttää oikeutta saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Hallintomenettelystä perittäviä kohtuullisia maksuja ei lähtökohtaisesti voida moittia.³⁵

69. Maksujen perimiselle pakollisesta hallinnollisesta muutoksenhakukeinosta on kuitenkin asetettava tiukemmat rajat, sillä tämä oikeudenkäyntiä edeltävä menettely muodostaa esteen perusoikeuskirjan 47 artiklassa taatun oikeussuojakeinon käyttämiseksi ja sen kustannukset tulevat oikeussuojakeinoon liittyvien kustannusten lisäksi.³⁶ Maksutonta oikeusapua koskevan oikeuden perustana oleva periaate käsittää siten myös pakolliseen muutoksenhakukeinoon liittyvät kustannukset. Hallinnolliseen muutoksenhakukeinoon liittyvä, unionissa harjoitettava lainsäädännön omavalvonta on lisäksi paitsi rekisteröidyn henkilön edun myös julkisen edun mukaista.

5. Välipäätelmä

70. Perusoikeuskirjan 47 artiklan mukainen oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoin ja tehokkuusperiaate eivät ole esteenä hallinnolliselle muutoksenhakukeinolle, jonka käyttäminen on pakollista ennen kanteen nostamista, jos tämän muutoksenhakukeinon säännöt eivät heikennä kohtuuttomasti oikeussuojakeinon tehokkuutta. Pakollinen hallinnollinen muutoksenhakukeino ei siksi saa etenkin viivästyttää kohtuuttomasti koko oikeussuojamenettelyä tai aiheuttaa kohtuuttomia kustannuksia.

71. Täydentävästi on kuitenkin selvennettävä, että pakollisen hallinnollisen muutoksenhakukeinon yhteensopivuus unionin oikeuden kanssa ei sulje pois sitä, että tällainen oikeussuojakeino koskeva menettelysääntö on kansallisen perustuslain vastainen.

C Kolmas ennakkoratkaisukysymys – luettelon hylkääminen todisteena

72. Kolmannella kysymyksellä, johon on vastattava ennen toista kysymystä, Najvyšší súd tiedustele, voidaanko riidanalainen luettelo hylätä todisteena siksi, että se on tullut Puškárin haltuun ilman toimivaltaisten viranomaisten suostumusta.

33 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 28.6.1978, König v. Saksa (6232/73, CE:ECHR:1980:0310JUD000623273, 98 kohta); Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 20.12.2001, Janssen v. Saksa (23959/94, CE:ECHR:2001:1220JUD002395994, 13 ja 40 kohta) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 2.12.2014, Siermiński v. Puola (53339/09, CE:ECHR:2014:1202JUD005333909, 65 kohta).

34 Tuomio 8.5.2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, 50 kohta).

35 Tuomio 9.11.2006, komissio v. Irlanti (C-216/05, EU:C:2006:706, 33 kohta). Ks. myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 19.6.2001, Kreuz v. Puola (28249/95, CE:ECHR:2001:0619JUD002824995, 59 kohta) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 24.5.2006, Weissman ym. v. Romania (63945/00, CE:ECHR:2006:0524JUD006394500, 35 kohta).

36 Ks. tuomio 12.12.2013, X (C-486/12, EU:C:2013:836, 29 kohta) henkilötietojen käsittelyä koskevien tietojen toimittamisen kustannuksista.

1. Kysymyksen tutkittavaksi ottaminen

73. Slovakian ja Puškárin mukaan tätä kysymystä ei voida ottaa tutkittavaksi, koska se koskee ainoastaan kansallisen oikeuden tulkintaa, sillä asiaa koskevia unionin oikeuden säännöksiä ei ole annettu.

74. Tässä väitteessä jätetään kuitenkin huomiotta, että pakollisen hallinnollisen muutoksenhakukeinon tapaan myös todistelusäännöt ovat menettelysääntöjä, jotka voivat heikentää oikeussuojan tehokkuutta unionin oikeudessa myönnettyjen oikeuksien käytön yhteydessä. Unionin oikeus voi siten rajoittaa jäsenvaltioiden menettelyllistä itsemääräämisoikeutta myös tällä alalla.

75. Tšekin tasavalta sitä vastoin epäilee tämän kysymyksen merkityksellisyyttä asian ratkaisemisen kannalta, koska toinen pääasian oikeudenkäyntiin osallistuvista viranomaisista, verohallinnon rikososasto, myönsi, että lista on olemassa ja että sen on laatinut toinen asianosaisena oleva viranomainen eli verohallitus. Tämän perusteella voitaisiin sen mukaan olettaa, ettei lisätodisteita tarvita ja että kysymys on hypoteettinen.

76. Erityisesti istunnossa kävi kuitenkin ilmi, että toinen asianosaisena oleva viranomainen eli verohallitus on kiistänyt pääasian oikeudenkäynnissä laatineensa luettelon tai olleensa tietoinen siitä. Lisäksi on joka tapauksessa epäselvää, sisältyvätkö Puškária koskevat tiedot tähän luetteluun. Ei myöskään voida sulkea pois, että Najvyšší súdin on pääasian oikeudenkäynnin lopputuloksesta riippumatta annettava ratkaisu luettelon hyväksymisestä todisteeksi.

77. Näin ollen on katsottava, että tähän kysymykseen vastaaminen on tarpeen pääasian ratkaisemiseksi.

2. Kysymykseen vastaaminen

78. Kuten ensimmäisen kysymyksen yhteydessäkin, myös todistelusääntöihin pätee jäsenvaltioiden menettelyllinen itsemääräämisoikeus. Jos asiasta ei ole unionin oikeuden säännöstöä, on nimittäin jäsenvaltioiden asiana määrittää tätä varten käytettävissä olevat todistuskeinot noudattaen kuitenkin vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteita.³⁷

79. Tämänkään kysymyksen osalta ei ole viitteitä siitä, että vastaavuusperiaatetta olisi loukattu. Siten merkityksellinen on tässäkin tapauksessa pelkästään tehokkuusperiaate, jota on sovellettava yhdessä perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisen tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan oikeuden kanssa.

80. Rajoittamalla käytettävissä olevia todistuskeinoja, joilla pyritään näyttämään toteen unionin oikeudessa annetun oikeuden loukkaaminen, loukataan perusoikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. Sille on siksi oltava perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukainen peruste.

81. Koska rajoitus koskee ainoastaan yhtä mahdollista todistuskeinoa, se ei vaikuta tehokkaan oikeussuojan keskeiseen sisältöön. Siten on tutkittava jälleen rajoituksen oikeasuhteisuutta.

³⁷ Tuomio 9.2.1999, Dilexport (C-343/96, EU:C:1999:59, 48 kohta (jossa mainitaan ainoastaan tehokkuusperiaate)); tuomio 10.4.2003, Steffensen (C-276/01, EU:C:2003:228, 63 kohta); tuomio 28.1.2010, Direct Parcel Distribution Belgium (C-264/08, EU:C:2010:43, 33 ja 34 kohta); tuomio 23.10.2014, Unitrading (C-437/13, EU:C:2014:2318, 27 kohta); tuomio 4.6.2015, Faber (C-497/13, EU:C:2015:357, 64 kohta); tuomio 15.10.2015, Nike European Operations Netherlands (C-310/14, EU:C:2015:690, 27 ja 28 kohta) ja tuomio 6.10.2015, Capoda Import-Export (C-354/14, EU:C:2015:658, 44 kohta).

82. Unionin tuomioistuin on jo lähtökohtaisesti tunnustanut tavoitteen estää sisäisten asiakirjojen luvaton käyttö oikeudenkäyntimenettelyissä.³⁸ Kuten Najvyšší súd perustellusti korostaa, tämä tavoite kuuluu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteeseen ja etenkin perusoikeuskirjan 47 artiklan kirjattuun ajatukseen asianosaisten prosessuaalisesta yhdenvertaisuudesta,³⁹ koska sisäisten tietojen luvaton käyttö voi olla huomattavan haitallista asianomaiselle osapuolelle. Myös valtiolliset elimet voivat vedota näihin periaatteisiin silloin, kun ne ovat oikeudenkäynnin asianosaisia.⁴⁰ Luvattomasti esitetyn sisäisen asiakirjan hylkääminen todisteena soveltuu tämän päämäärän saavuttamiseen.

83. Tällaisten todisteiden ehdoton hylkääminen ei kuitenkaan ole lievin käytettävissä oleva keino. Olisi pikemminkin tutkittava, onko rekisteröidyllä oikeus tutustua kyseisiin tietoihin. Siinä tapauksessa luvattoman käytön estämistä koskevaa etua ei enää tarvitsisi suojata.

84. Unionin tuomioistuin näet pitää luvattomasti käytettyjen asiakirjojen hylkäämisen tapauksessa mahdollisena, että se voi itse määrätä ne esitettäväksi.⁴¹ Se myös korostaa, että luvattomalta käytöltä suojaaminen perustuu siihen, etteivät kyseiset asiakirjat ole julkisia.⁴² Oikeutta tutustua asiakirjoihin koskeva unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö osoittaa lisäksi, että tutustumisoikeuden epäminen sisäisiin asiakirjoihin voi tarvita perusteen.⁴³ Oikeus tutustua asiakirjoihin vaikuttaa siksi luvattomasti käytettyjen sisäisten asiakirjojen hylkäämisen arviointiin.⁴⁴

85. Pääasiassa on otettava huomioon, että jokaisella on perusoikeuskirjan 8 artiklan 2 kohdan toisen virkkeen ja tietosuoja-direktiivin 12 artiklan nojalla oikeus tutustua niihin tietoihin, joita hänestä on kerätty. Tämä pätee lähtökohtaisesti myös riidanalaiseen luetteloon merkitsemiseen. Lisäksi rekisteröidylle olisi pitänyt tietosuoja-direktiivin 10 tai 11 artiklan mukaisesti toimittaa tietoja tietojen keräämisen syystä ja tietojen käytöstä.

86. Tietosuoja-direktiivin 13 artiklan 1 kohdassa annetaan mahdollisuus rajoittaa tätä tiedonsaantioikeutta, jos tällaiset rajoitukset ovat välttämättömiä, jotta varmistettaisiin erityisesti rikosten torjunta, tutkinta, selvittäminen ja syyteharkinta (d alakohta) tai jäsenvaltiolle tärkeä taloudellinen tai rahoituksellinen etu, myös verotusta koskevissa asioissa (e alakohta) ja siihen liittyvä valvonta-, tarkastus- tai sääntelytehtävä (f alakohta). Mainitussa 13 artiklassa edellytetään kuitenkin nimenomaisesti tällaisista rajoituksista säädettävän lainsäädännöllä.⁴⁵

87. Jos tällaisia säännöksiä on annettu, voidaan ajatella, että rekisteröityjen tiedonsaantioikeuksien rajoittaminen on välttämätöntä. Riskinä on mahdollisesti se, että luettelon perusteella harjoitettava valvonta- ja tarkastustoiminta menettää tehoaan, jos tietoon tulee, ketkä mainitaan luettelossa.

38 Määräys 23.10.2002, Itävalta v. neuvosto (C-445/00, EU:C:2002:607, 12 kohta); määräys 23.3.2007, Stadtgemeinde Frohnleiten ja Gemeindebetriebe Frohnleiten (C-221/06, EU:C:2007:185, 19 kohta) ja määräys 29.1.2009, Donnici v. parlamentti (C-9/08, ei julkaistu, EU:C:2009:40, 13 kohta).

39 Tuomio 6.11.2012, Otis ym. (C-199/11, EU:C:2012:684, 48 kohta) ja tuomio 30.6.2016, Toma ja Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU:C:2016:499, 36 ja 47 kohta).

40 Tuomio 9.6.2005, Espanja v. komissio (C-287/02, EU:C:2005:368, 37 kohta, jäsenvaltioiden puolustautumisoikeuksista); tuomio 2.12.2009, komissio v. Irlanti ym. (C-89/08 P, EU:C:2009:742, 53 kohta, unionin toimielimistä) ja tuomio 18.2.2016, neuvosto v. Bank Mellat (C-176/13 P, EU:C:2016:96, 49 kohta, iranilaisesta elimestä).

41 Määräys 23.10.2002, Itävalta v. neuvosto (C-445/00, EU:C:2002:607, 12 kohta); määräys 23.3.2007, Stadtgemeinde Frohnleiten ja Gemeindebetriebe Frohnleiten (C-221/06, EU:C:2007:185, 19 kohta) ja määräys 29.1.2009, Donnici v. parlamentti (C-9/08, ei julkaistu, EU:C:2009:40, 13 kohta).

42 Määräys 23.3.2007, Stadtgemeinde Frohnleiten ja Gemeindebetriebe Frohnleiten (C-221/06, EU:C:2007:185, 19 kohta).

43 Ks. tuomio 1.7.2008, Ruotsi ja Turco v. neuvosto (C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374) ja tuomio 21.7.2011, Ruotsi v. MyTravel ja komissio (C-506/08 P, EU:C:2011:496, 77 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

44 Määräys 29.1.2009, Donnici v. parlamentti (C-9/08, ei julkaistu, EU:C:2009:40, 17 kohta).

45 Tuomio 1.10.2015, Bara ym. (C-201/14, EU:C:2015:638, 39 kohta).

88. Ennen kuin toimivaltaiset tuomioistuimet voivat hylätä riidanalaisen luettelon käytön todisteena, niiden on tästä syystä tutkittava, onko tällaisesta tiedonsaantioikeuden rajoituksesta säädetty lainsäädännöllä ja onko rajoitus mahdollisesti perusteltu. Unionin tuomioistuimen menettelyssä ei kuitenkaan ole esitetty lausumia yhdestäkään näistä näkökohdista.

89. Vaikka olisi viitteitä oikeutetusta edusta, joka liittyy kyseisen luettelon mahdollisesti lainsäädännössä säädettyyn salassa pitämiseen, kansallisten tuomioistuinten on lisäksi tutkittava, onko tämä etu yksittäistapauksessa painavampi kuin oikeussuojaa koskeva yksilön etu.

90. Unionin tuomioistuin totesi tullilainsäädännön alalla, että rekisteröidyn oikeuksien käyttäminen tehdään suhteettoman vaikeaksi, jos rekisteröidyn on esitettävä tietoja, joita hänellä ei voi olla.⁴⁶ Tämä oikeasuhteisuuden arviointi voi johtaa muilla aloilla toisenlaiseen tulokseen, jos kyse on painavammista eduista kuin tullitulojen saamisesta.⁴⁷ Ei kuitenkaan vaikuta automaattisesti ja väistämättä siltä, että verotuloille on annettava suurempi painoarvo kuin tullituloille.

91. Luettelon luottamuksellisuutta koskeva intressi on lisäksi menettänyt pääasiassa merkittävästi painoarvoaan, koska kolmannet osapuolet ovat jo julkistaneet luettelon ja verohallinnon rikososasto on myöntänyt sen olemassaolon. Mahdollinen vahinko lienee siten jo tapahtunut.

92. On tosin mahdollista, ettei rekisteröity voi vedota luetteloon, jos hän on itse ollut osallisena sen luvattomassa julkisessa levittämisessä. Menettelyn osapuolia voitaisiin nimittäin estää hyötymästä omasta lainvastaisesta menettelystään. Kolmansien osapuolten menettelyn lukeminen Puškárin kaltaisen rekisteröidyn syyksi olisi kuitenkin tuskin perusteltavissa.

93. Kolmanteen kysymykseen on siten vastattava, että perusoikeuskirjan 47 artiklan toiseen kohtaan kirjattu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaate mahdollistaa lähtökohtaisesti sen, että menettelyn osapuolena olevan viranomaisen sisäiset asiakirjat, jotka toinen menettelyn osapuoli hankkii ilman kyseisen viranomaisen suostumusta, hylätään todisteena, jota ei voida tutkia. Hylkääminen on kuitenkin poissuljettua, jos kyse on jäsenvaltion veroviranomaisen luettelosta, joka sisältää kantajan henkilötietoja, jotka viranomaisen on tietosuojadirektiivin 12 ja 13 artiklan nojalla toimitettava kantajalle.

D Toinen ennakkoratkaisukysymys – luettelon tutkittavaksi ottamisen edellytykset tietosuojalainsäädännön perusteella

94. Toinen kysymys koskee pääasian oikeudenkäynnin aineellista ydintä. Siinä tiedustellaan, onko yksityisyyttä ja tietosuojaa koskevien perusoikeuksien sekä tietosuojadirektiivin perusteella jäsenvaltion kiellettyä koota ilman rekisteröityjen suostumusta verohallinnon tarpeisiin henkilötietoja koskevia luetteloja. Najvyšší súdin mukaan tässä tapauksessa jo henkilötietojen hankkimiseen viranomaisen käyttöön veropetosten torjumiseksi liittyy itsessään riskejä.

95. Pääasia ei kuitenkaan edellytä siihen yleiseen kysymykseen vastaamista, voivatko veroviranomaiset kerätä henkilötietoja ilman rekisteröityjen suostumusta. Yksikään osapuolista ei kyseenalaista tätä. Pikemminkin on selvitettävä, voiko verohallinto ylläpitää veropetosten torjumiseksi luetteloja henkilöistä, jotka toimivat näennäisesti johtotehtävissä tietyissä oikeushenkilöissä eivätkä ole antaneet suostumusta nimensä mainitsemiseen luettelossa. Tähän kysymykseen on vastattava ensisijaisesti

⁴⁶ Tuomio 23.10.2014, Unitrading (C-437/13, EU:C:2014:2318, 28 kohta).

⁴⁷ Havainnollisesti tuomio 4.6.2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, 64–68 kohta) ja tuomio 18.7.2013, komissio ym. v. Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, EU:C:2013:518, 128 ja 129 kohta).

tietosuojadirektiivin kannalta, koska sillä täsmennetään yksityisyyttä ja tietosuojaa koskevia perusoikeuksia. Sikäli kuin – unionin oikeutta erityisesti rikosoikeuden alalla sovellettaessa – sovelletaan ainoastaan näitä perusoikeuksia, on vielä selvitettävä, liittykö asiaan tästä poikkeavia vaatimuksia.

96. Osapuolet ovat perustellusti yksimielisiä siitä, että henkilön merkitsemistä tällaiseen luetteloon ja hänen luokitteluaan tiettyihin oikeushenkilöihin on pidettävä tietosuojadirektiivin 2 artiklan b kohdassa tarkoitettuna henkilötietojen käsittelyä.

97. Tietosuojadirektiivin II luvun (”Yleiset säännöt henkilötietojen käsittelyn laillisuudesta”) säännösten mukaan on niin, että jollei direktiivin 13 artiklassa säädetyistä poikkeuksista muuta johdu, henkilötietojen käsittelyssä on noudatettava yhtäältä tietojen laatua koskevia periaatteita, jotka mainitaan tämän direktiivin 6 artiklassa, ja toisaalta jotain tietojen käsittelyn laillisuutta koskevista periaatteista, jotka luetellaan sen 7 artiklassa.⁴⁸

98. Kuten jo ennakkoratkaisukysymys osoittaa, perusteena riidanalaisen luettelon laatimiselle tulevat kyseeseen sekä tietosuojadirektiivin 7 artikla (jäljempänä osio 1) että 13 artikla (jäljempänä osio 2).

1. Tietosuojadirektiivin 7 artikla

99. Tietosuojadirektiivin 7 artiklan mukaan henkilötietoja voidaan käsitellä ainoastaan, jos jokin siinä mainituista kuudesta edellytyksestä täyttyy. Ennakkoratkaisukysymyksessä viitataan 7 artiklan e ja f alakohdassa mainittuihin tapauksiin, nimittäin siihen, että käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi ja rekisterinpitäjän tai tiedot saavan sivullisen oikeutetun intressin toteuttamiseksi. Lisäksi voitaisiin ajatella myös 7 artiklan c alakohtaa eli sitä, että käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän laillisen velvoitteen noudattamiseksi.

100. Haluan kuitenkin selventää jo tässä kohden, että pidän 7 artiklan c tai f alakohdan tutkimista tarpeettomana käsiteltävässä asiassa. Kuten kaikki osapuolet nimittäin tunnustavat, veronkanto ja veropetosten torjunta ovat tietosuojadirektiivin 7 artiklan e alakohdassa tarkoitettuja yleistä etua koskevia tehtäviä.

101. Puškár kuitenkin katsoo, että verohallitus on laatinut luettelon ilman oikeudellista perustaa, koska ainoastaan verohallinnon rikososasto on toimivaltainen laatimaan tällaisen luettelon. Tämä näkemys perustuu lain nro 333/2011 5 §:n 3 momentin b kohtaan, jossa annetaan verohallinnon rikososastolle valtuudet kerätä vero- tai tullilainsäädännön rikkomista tai epäiltyä rikkomista koskevia tietoja.

102. Tietosuojadirektiivin 7 artiklan e alakohdan tutkimisen yhteydessä tämä väite voitaisiin ymmärtää siten, että Puškárin mukaan verohallitukselle ei annettu toimeksiantoa ryhtyä toimiin bulvaaneja vastaan.

103. Slovakia sitä vastoin väittää, että jo lain nro 563/2009 164 § muodostaa riittävän oikeudellisen perustan. Mainitun pykälän mukaan verohallinnon tarkoituksia varten veroviranomaisilla, verohallituksella ja (valtiovarain)ministeriöllä on oikeus käsitellä verovelvollisten, heidän edustajiensa ja muiden oikeussubjektien henkilötietoja.

104. Ainoastaan kansalliset tuomioistuimet voivat ratkaista, mitä tehtäviä milläkin viranomaisella on Slovakiassa näiden säännösten nojalla. Sama pätee siihen kysymykseen, onko jompaakumpaa näistä säännöksistä tai niitä molempia tulkittava siten, että mainitut viranomaiset voivat niiden perusteella laatia kyseisen luettelon.

⁴⁸ Tuomio 16.12.2008, Huber (C-524/06, EU:C:2008:724, 48 kohta) ja tuomio 1.10.2015, Bara ym. (C-201/14, EU:C:2015:638, 30 kohta).

105. Unionin tuomioistuin voi kuitenkin lausua siitä, mitä unionin oikeuden vaatimuksia tietosuojadirektiivin 7 artiklan e alakohdan mukaisen kyseessä olevan tehtävän suorittamisen on täytettävä.

106. Tietosuojadirektiivin 7 artiklan e alakohtaan ei sisälly viitteitä tästä, mutta mainittua säännöstä on luettava yhdessä 6 artiklan periaatteiden kanssa. Tietosuojadirektiivin 6 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan henkilötiedot on kerättävä tiettyä nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten. Sen 7 artiklan e alakohdan soveltamisalalla tietojenkäsittelyn tarkoitus liittyy erottamattomasti annettuihin tehtäviin. Tehtävänannon on siten sisällettävä yksiselitteisesti kulloisenkin käsittelyn tarkoitus.

107. Koska ennakkoratkaisupyyntöissä ei täsmennetä sen enempää riidanalaisen luettelon tarkoitusta, Najvyšší súdin asia on tutkia tätä kysymystä lähemmin. Ei kuitenkaan vaikuta suoraan poissuljetulta, että kyseinen luettelo on hyödyllinen lain nro 563/2009 164 §:ssä tarkoitettujen ”verohallituksen tarkoitusten” kannalta. Vaikka siinä ei mainita nimenomaisesti vero- tai tullilainsäädännön epäiltyä rikkomista koskevien henkilötietojen tallentamista, rekisteröityjen on varauduttava siihen, että veroviranomaiset tallentavat tällaisia tietoja, jotta ne tietävät, minkä henkilöiden osalta niiden on toimittava erityisen huolellisesti. Huomattavasti selvempi on kuitenkin tällaisten tietojen hyöty lain nro 333/2011 5 §:n 3 momentin b kohdan mukaisille verohallinnon rikososaston tehtäville. Siksi on joka tapauksessa ennakoitavissa, että tämä viranomaisen tallentaa tiedot.

108. Najvyšší súdin on lisäksi tutkittava, onko kyseisen luettelon laatiminen ja käyttö sekä erityisesti Puškárin mainitseminen siinä välttämätöntä vedotun yleisen edun kannalta. Perusoikeuskirjan 7 artiklassa taatun yksityiselämän kunnioitusta koskevan perusoikeuden suoja nimittäin edellyttää, että henkilötietojen suoja koskevat poikkeukset ja rajoitukset toteutetaan sen rajoissa, mikä on ehdottomasti tarpeen.⁴⁹ Tämä tarkoittaa, että on noudatettava suhteellisuusperiaatetta⁵⁰ eli tietojenkäsittelyn on oltava ”sillä tavoiteltavaan päämäärään soveltuva, tarpeellista ja oikeasuhteista”.

109. Najvyšší súdin on sen vuoksi tutkittava erikseen, soveltuuko Puškárin mainitseminen luettelon eri käyttötarkoitusten toteuttamiseen ja onko käytettävissä mahdollisesti lievempiä mutta yhtä tehokkaita keinoja, ja ennen kaikkea sitä, onko hänen mainitsemisensa oikeasuhteista näihin tarkoituksiin nähden.

110. Luettelon tarkoituksesta ei ole konkreettisia tietoja, mutta on kiistatonta, että kyseiseen luetteloon merkitsemisellä puututaan merkittävästi rekisteröidyn oikeuksiin. Se vaikuttaa haitallisesti rekisteröidyn maineeseen, ja sillä voi myös olla vakavia käytännön haittoja hänen suhteissaan veroviranomaisiin. Rekisteröidyn mainitseminen vaikuttaa samanaikaisesti perusoikeuskirjan 48 artiklan 1 kohdassa vahvistettuun syyttömyysolettamaan.⁵¹ Se vaikuttaa lisäksi rekisteröityyn liitettyjen oikeushenkilöiden perusoikeuskirjan 16 artiklassa vahvistettuun elinkeinovapauteen.

111. Tällainen vakava puuttuminen voi olla oikeasuhteinen vain, jos on *riittäviä viitteitä* epäilystä, että rekisteröity toimii näennäisesti siihen liitettyjen oikeushenkilöiden johtotehtävissä, mikä vaikuttaa haitallisesti veronkantoa ja veropetosten torjuntaa koskevaan yleiseen etuun.⁵²

49 Tuomio 16.12.2008, Satakunnan Markkinapörssi ja Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727, 56 kohta); tuomio 7.11.2013, IPI (C-473/12, EU:C:2013:715, 39 kohta); tuomio 11.12.2014, Ryneš (C-212/13, EU:C:2014:2428, 28 kohta) ja tuomio 6.10.2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, 92 kohta).

50 Tuomio 21.12.2016, Tele2 Sverige ja Watson ym. (C-203/15 ja C-698/15, EU:C:2016:970, 96 kohta).

51 Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 4.12.2008, S. ja Marper v. Yhdistynyt kuningaskunta (30562/04 ja 30566/04, CE:ECHR:2008:1204JUD003056204, 122 kohta) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 18.10.2011, Khelili v. Sveitsi (16188/07, CE:ECHR:2011:1018JUD001618807, 68 kohta).

52 Ks. tuomio 8.4.2014, Digital Rights Ireland ym. (C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, 58 ja 59 kohta); tuomio 21.12.2016, Tele2 Sverige ja Watson ym. (C-203/15 ja C-698/15, EU:C:2016:970, 105 ja 106 kohta) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 18.10.2011, Khelili v. Sveitsi (16188/07, CE:ECHR:2011:1018JUD001618807, 66–68 kohta).

2. Tietosuojadirektiivin 13 artikla

112. Tietosuojadirektiivin 13 artiklan nojalla jäsenvaltiot voivat tietyistä syistä poiketa joistakin direktiivin säännöksistä. Siinä ei kuitenkaan mainita 7 artiklaa. Siksi 13 artikla ei voi asettaa 7 artiklan e alakohdan tulkinnasta tehtyä päätelmää kyseenalaiseksi.

113. Kuten edellä jo todettiin,⁵³ 13 artiklalla on sitä vastoin merkitystä sen kysymyksen kannalta, voidaanko riidanalaista luetteloa ylläpitää luottamuksellisesti, vaikka tietosuojadirektiivin 10, 11 ja 12 artiklasta ilmenee, että rekisteröidyille on pääsääntöisesti ilmoitettava tietojen käsittelystä. Tämä tieto on välttämätön edellytys sille, että rekisteröity voi käyttää tietosuojadirektiivistä sekä yksityisyyttä ja tietosuojaa koskevista perusoikeuksista johtuvia oikeuksiaan.⁵⁴ Sillä, käsiteltiin riidanalaista luetteloa perustellusti luottamuksellisena, ei kuitenkaan voi viime kädessä olla mitään vaikutusta siihen, mainitaanko Puškár oikeutetusti luettelossa.

3. Perusoikeudet yksityisyyteen ja tietosuojaan

114. Perusoikeuskirjan 7 artiklassa taattu perusoikeus yksityisyyteen ja 8 artiklassa taattu perusoikeus henkilötietojen suojaan, joilla on erityistä merkitystä unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvien rikosoikeudellisten toimien kannalta, johtavat samaan lopputulokseen kuin tietosuojadirektiivin 7 artiklan e alakohdan soveltaminen.

115. Henkilön mainitseminen riidanalaisessa luettelossa vaikuttaisi näihin molempiin perusoikeuksiin. Näiden oikeuksien käyttämisestä voidaan perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan rajoittaa perustellusti ainoastaan lailla, molempien perusoikeuksien keskeistä sisältöä kunnioittaen ja suhteellisuusperiaatetta noudattaen.

116. Näistä näkökohdista ainoastaan keskeisen sisällön kunnioittamista ei ole käsitelty tähän mennessä. Riidanalaiseen luetteloon merkitsemiseen liittyvistä kielteisistä vaikutuksista huolimatta ne eivät kuitenkaan ylitä vielä kynnyksiä, jolloin kyseisten oikeuksien keskeistä sisältöä voitaisiin katsoa loukatun, jos suhteellisuusperiaatetta kunnioitetaan muilta osin.

4. Välipäätelmä

117. Kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen on siten vastattava, että verohallinto voi tietosuojadirektiivin 7 artiklan e alakohdan mukaan ylläpitää omiin tarkoituksiinsa luetteloa henkilöistä, jotka toimivat näennäisesti johtotehtävissä tietyissä oikeushenkilöissä eivätkä ole antaneet suostumusta nimensä mainitsemiseen luettelossa. Tämä edellyttää, että tällainen tehtävä on osoitettu verohallinnolle lainsäädännössä, että luettelon käyttö tosiasiallisesti soveltuu ja on tarpeen verohallinnon tarkoituksiin ja että on riittäviä viitteitä sen epäilyn tueksi, että nämä henkilöt mainitaan perustellusti kyseisessä luettelossa. Myöskään perusoikeuskirjan 7 artiklassa taattu perusoikeus yksityisyyteen ja sen 8 artiklassa taattu perusoikeus tietosuojaan eivät tässä tapauksessa olisi esteenä luettelon laatimiselle ja käytölle.

⁵³ Ks. edellä 86 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

⁵⁴ Tuomio 7.5.2009, Rijkeboer (C-553/07, EU:C:2009:293, 49 kohta) ja tuomio 17.7.2014, YS ym. (C-141/12 ja C-372/12, EU:C:2014:2081, 44 kohta).

E Neljäs ennakkoratkaisukysymys – unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen välinen suhde

118. Neljännellä kysymyksellä pyritään selvittämään, voiko kansallinen tuomioistuin noudattaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jos se on ristiriidassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa.

119. Kuten menettelyn eri osapuolet huomauttavat, on kyseenalaista, voidaanko neljäs kysymys ottaa tutkittavaksi tässä muodossa, etenkin koska Najvyšší súd ei esitä, missä kysymyksessä näiden kahden eurooppalaisen tuomioistuimen oikeuskäytännöt ovat ristiriitaisia ja missä määrin tällainen ristiriitaisuus on merkityksellinen pääasian ratkaisemisen kannalta. Ennakkoratkaisupyynnön menettelyn tarkoituksena ei nimittäin ole saada neuvoa-antavia lausuntoja yleisistä tai hypoteettisista kysymyksistä.⁵⁵

120. Ennakkoratkaisukysymykseen sisältyy kuitenkin yksi osatekijä, joka voi olla merkityksellinen pääasian lopullisen ratkaisemisen kannalta. Ennakkoratkaisupyynnön mukaan perustuslakituomioistuimella ja maan ylimmällä tuomioistuimella eli Najvyšší súdilla on näet erilainen näkemys asiasta, ja ensiksi mainittu vetoaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön muttei lausu unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Muut ennakkoratkaisukysymykset osoittavat, ettei ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ole varma, johtaako unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö samaan päätelmään kuin Slovakian perustuslakituomioistuimen oikeuskäytäntö. Tästä syystä on järkevää osoittaa, mitä on tehtävä, jos ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin – mahdollisesti perustuslakituomioistuimen ratkaisu huomioon ottaen – tulee siihen tulokseen, että näiden kahden eurooppalaisen tuomioistuimen oikeuskäytännöt ovat ristiriitaiset pääasian ratkaisemisen kannalta merkityksellisen kysymyksen osalta.

121. Myös unionin tuomioistuin on jo päätenyt vastaavaan ratkaisuun, kun sitä pyydettiin täsmentämään SEUT 267 artiklan mukaisen ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan toimivallan tai velvoitteen laajuutta.⁵⁶ Ennakkoratkaisupyynnöt sisältävät usein jo konkreettisia kysymyksiä, joihin vastaaminen on tarpeen kulloisenkin pääasian ratkaisemiseksi. Unionin tuomioistuin vastaa kuitenkin myös yleisempään kysymykseen SEUT 267 artiklan nojalla. Muutoin olisi nimittäin hyvin epätodennäköistä, että unionin tuomioistuin saisi tilaisuuden lausua tällaisista kysymyksistä. Samalla olisi myös pelättävissä, että kansalliset tuomioistuimet jäävät epätietoisiksi valtuudestaan tai velvoitteestaan esittää ennakkoratkaisupyyntö ja tekevät siksi turhia virheitä unionin oikeuden soveltamisessa.

122. Uudelleenmuotoillun ennakkoratkaisukysymyksen osalta perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä määrätään, että siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä yleissopimuksessa (jäljempänä Euroopan ihmissoikeussopimus) taattuina oikeuksina, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin mainitussa yleissopimuksessa. Näiden taattujen oikeuksien merkitystä ja ulottuvuutta ei kyseisen määräyksen selityksen mukaan määritellä ainoastaan Euroopan ihmissoikeussopimuksen sanamuodossa vaan myös muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä.⁵⁷ Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan toisen virkkeen mukaan unioni voi kuitenkin myöntää tätä laajempaa suojaa.

⁵⁵ Tuomio 21.12.2016, Tele2 Sverige ja Watson ym. (C-203/15 ja C-698/15, EU:C:2016:970, 130 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

⁵⁶ Ks. tuomio 27.6.1991, Mecanarte (C-348/89, EU:C:1991:278, 42 kohta ja sitä seuraavat kohdat); tuomio 16.12.2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, 80 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja tuomio 18.7.2013, Consiglio Nazionale dei Geologi (C-136/12, EU:C:2013:489, 21 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

⁵⁷ Tuomio 22.12.2010, DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, 35 ja 37 kohta) ja tuomio 30.6.2016, Toma ja Biroul Executorului Judecătoresc Horățiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU:C:2016:499, 41 kohta).

123. Unionin tuomioistuin voi siten unionin oikeuden mukaan poiketa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ainoastaan siltä osin kuin unionin tuomioistuin myöntää tietyille perusoikeuksille laajemman suojan kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin. Tämäkin poikkeaminen on sallittua vain, ellei se samalla johda siihen, että jollekin toiselle perusoikeuskirjassa taatulle perusoikeudelle, joka vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksessa annettua oikeutta, annetaan vähäisempi suoja kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä. Ajatellaan esimerkiksi tapauksia, joissa on löydettävä tasapaino tiettyjen perusoikeuksien välille.⁵⁸

124. Jos unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee hyväksyttävä, laajempi perusoikeuden suoja, unionin oikeuden ensisijaisuus velvoittaa kansalliset tuomioistuimet noudattamaan unionin oikeuden soveltamisalalla unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä ja myöntämään tämän suojan.

125. Jos kansallinen tuomioistuin kuitenkin katsoo, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä myönnetään tietyille perusoikeudelle, joka on kirjattu sekä perusoikeuskirjaan että Euroopan ihmisoikeussopimukseen, vähäisempi suoja kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä, tästä seuraa väistämättä unionin oikeuden tulkintaa koskeva kysymys, nimittäin kyseisen perusoikeuden ja perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan osalta. Tällainen kansallisen tuomioistuimen näkemys merkitsisi sitä, että kyseistä perusoikeutta koskeva unionin tuomioistuimen tulkinta olisi kyseisen 52 artiklan 3 kohdan vastainen.

126. Sikäli kuin tällainen kysymys on merkityksellinen kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan riita-asian ratkaisemisen kannalta, se voi pyytää unionin tuomioistuinta SEUT 267 artiklan toisen kohdan nojalla ratkaisemaan sen. Jos kansallisen tuomioistuimen päätökseen ei saa hakea muutosta, se on SEUT 267 artiklan kolmannen kohdan nojalla jopa *velvollinen* esittämään ennakkoratkaisupyynnön unionin tuomioistuimelle.

127. Neljänteen ennakkoratkaisukysymykseen on siten vastattava seuraavasti: Jos kansallinen tuomioistuin tulee siihen tulokseen, että siinä vireillä olevan asian ratkaisemiseen vaikuttaisi Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jossa perusoikeuskirjassa taatuille oikeuksille, jotka vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattuja oikeuksia, ei anneta yhtä vahvaa suojaa kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä, se voi esittää Euroopan unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön tiedustellakseen, miten unionin oikeutta on tässä tapauksessa tulkittava. Jos kansallisen tuomioistuimen päätökseen ei kansallisen lainsäädännön mukaan saa hakea muutosta, se on velvollinen esittämään ennakkoratkaisupyynnön unionin tuomioistuimelle.

VI Ratkaisuehdotus

128. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

- 1) Henkilötietojen käyttöön veronkannon yhteydessä sovelletaan yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 24.10.1995 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 95/46/EY, sellaisena kuin se on muutettuna 29.9.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1882/2003, sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklaa, kun taas rikosoikeuden alalla voidaan soveltaa ainoastaan perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklaa, sikäli kuin kyse on unionin oikeudessa määritetyistä kysymyksistä.
- 2) Perusoikeuskirjan 47 artiklan mukainen oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin ja tehokkuusperiaate eivät ole esteenä hallinnolliselle muutoksenhakukeinolle, jonka käyttäminen on pakollista ennen kanteen nostamista, jos tämän muutoksenhakukeinon säännöt eivät heikennä

⁵⁸ Ks. esim. tuomio 29.1.2008, *Promusicae* (C-275/06, EU:C:2008:54, 68 kohta).

kohtuuttomasti oikeussuojakeinon tehokkuutta. Pakollinen hallinnollinen muutoksenhakukeino ei siksi saa etenkin viivästyttää kohtuuttomasti koko oikeussuojamenettelyä tai aiheuttaa kohtuuttomia kustannuksia.

- 3) Verohallinto voi direktiivin 95/46 7 artiklan e alakohdan mukaan ylläpitää omiin tarkoituksiinsa luetteloa henkilöistä, jotka toimivat näennäisesti johtotehtävissä tietyissä oikeushenkilöissä eivätkä ole antaneet suostumusta nimensä mainitsemiseen luettelossa. Tämä edellyttää, että tällainen tehtävä on osoitettu verohallinnolle lainsäädännössä, että luettelon käyttö tosiasiallisesti soveltuu ja on tarpeen verohallinnon tarkoituksiin ja että on riittäviä viitteitä sen epäilyn tueksi, että nämä henkilöt mainitaan perustellusti kyseisessä luettelossa. Myöskään perusoikeuskirjan 7 artiklassa taattu perusoikeus yksityisyyteen ja perusoikeuskirjan 8 artiklassa taattu perusoikeus tietosuojaan eivät tässä tapauksessa olisi esteenä luettelon laatimiselle ja käytölle.
- 4) Perusoikeuskirjan 47 artiklan toiseen kohtaan kirjattu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaate mahdollistaa lähtökohtaisesti sen, että menettelyn osapuolena olevan viranomaisen sisäiset asiakirjat, jotka toinen menettelyn osapuoli hankkii ilman kyseisen viranomaisen suostumusta, hylätään todisteena, jota ei voida tutkia. Hylkääminen on kuitenkin poissuljettua, jos kyse on jäsenvaltion veroviranomaisen luettelosta, joka sisältää kantajan henkilötietoja, jotka viranomaisen on direktiivin 95/46 12 ja 13 artiklan nojalla toimitettava kantajalle.
- 5) Jos kansallinen tuomioistuin tulee siihen tulokseen, että siinä vireillä olevan asian ratkaisemiseen vaikuttaisi Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jossa perusoikeuskirjassa taatuille oikeuksille, jotka vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa annettavia oikeuksia, ei anneta yhtä vahvaa suojaa kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä, se voi esittää Euroopan unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön tiedustellakseen, miten unionin oikeutta on tässä tapauksessa tulkittava. Jos kansallisen tuomioistuimen päätökseen ei kansallisen lainsäädännön mukaan saa hakea muutosta, se on velvollinen esittämään ennakkoratkaisupyynnön unionin tuomioistuimelle.